

TYÖ- JA ELINKEINOMINISTERIÖ

Työvoiman maahanmuutto ja kotouttaminen -yksikkö
Johtava asiantuntija Mira Sinkkonen

Muistio

1.12.2022

Liite 1

EHDOTUS VALTIONEUVOSTON ASETUKSEKSI KOTOUTUMISEN EDISTÄMISEEN LIITTYVIEN KUNNAN KUSTANNUSTEN KORVAAMISESTA VALTION VAROISTA ANNETUN VALTIONEUVOSTON ASETUKSEN NIMIKKEEN JA 1 §:N MUUTTAMISESTA**1 Tausta**

Kotoutumisen edistämisestä annetun lain (1386/2010, jatkossa *kotoutumislaki*) mukaan valtio korvaa kunnalle laissa määriteltyjä kotoutumisen edistämisestä aiheutuneita kustannuksia. Kustannuksia syntyy kunnalle kotoutumislainsäädetyjen palveluiden järjestämisestä maahanmuuttajille. Kotoutumislain 45 §:n mukaan kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetun henkilön ohjauksesta, neuvonnasta ja muusta kotoutumista tukevan toiminnan järjestämisestä. Kotoutumislain 2 §:n 2 momentissa tarkoitetut henkilöt ovat esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavia henkilöitä ja 3 momentissa tarkoitetut henkilöt heidän perheenjäseniään.

Laskennallista korvausta maksetaan kolmen vuoden ajan muista kotoutumislain 2 §:n 2 tai 3 momentissa tarkoitetuista henkilöistä kuin ulkomaalaislain 90 §:ssä tarkoitettua pakolaiskiintiössä Suomeen otetusta henkilöstä, josta laskennallista korvausta maksetaan neljän vuoden ajalta.

Valtioneuvoston asetuksella kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista (1393/2011) 1 §:ssä säädetään kunnalle maksettavan laskennallisen korvauksen määrästä. Sen mukaan kunnalle maksetaan valtion varoista laskennallista korvausta kotoutumislain 45 §:ssä tarkoitetun toiminnan järjestämisestä aiheutuvista kustannuksista siten, että korvaus on seitsemän vuotta täyttäneen henkilön osalta 2 300 euroa vuodessa ja alle 7-vuotiaan osalta 6 845 euroa vuodessa. Mainittu asetus on annettu kotoutumislain 44 §:n 6 momentin nojalla.

Sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen myötä sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisvastuu siirtyy 1.1.2023 alkaen kunnilta hyvinvointialueille. Tästä johtuen kotoutumislakia muutetaan lailla kotoutumisen edistämisestä annetun lain muuttamisesta siten, että mahdollistetaan hyvinvointialueille sosiaali- ja terveydenhuollon järjestämisestä aiheutuneiden kustannusten korvausten hakeminen sekä maksetaan osa esimerkiksi kansainvälistä suojelua saavista henkilöistä kunnille maksettavista laskennallisista korvauksista hyvinvointialueille.

2 Ehdotetun asetuksen sisältö

Valtioneuvoston asetuksen kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan kustannusten korvaamisesta valtion varoista 1 §:ää ehdotetaan muutettavan siten, että siinä säädettäisiin kunnalle maksettavien korvausten lisäksi myös hyvinvointialueille maksettavista laskennallisista korvauksista. Koska maahanmuuttajien kotoutumisen edistäminen ei ole hyvinvointialueesta annetun lain (611/2021) mukaan hyvinvointialueen järjestämisvastuulla oleva tehtävä, kotoutumisen edistämisen tehtävät korvattaisiin kotoutumislain säädösten mukaisesti. Laskennallisen korvauksen lisäksi hyvinvointialueille korvattaisiin muun muassa 2 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettujen henkilöiden sairaudesta tai

vammasta aiheutuvia huomattavia kustannuksia siten kuin kotoutumislaisissa säädetäisiin.

Nykyinen laskennallinen korvaus esitetäänkin jaettavan kunnan ja hyvinvointialueen välillä vastaten arviota laskennallisella korvauksella katettavien kustannusten jakautumisesta. Alle 7-vuotiaalle lapselle keskeisin kotoutumista edistävä palvelu on kunnan järjestämä varhaiskasvatus. Lisäksi kunta vastaa kulttuurin, liikunnan ja vapaa-ajan palveluista myös alle 7-vuotiaiden osalta. Hyvinvointialueen vastuulla ovat sosiaali- ja terveyspalvelut mukaan lukien neuvola- ja muut lapsiperhepalvelut. Varhaiskasvatukseen osallistuminen on lähes päivittäistä, kun taas hyvinvointialueen ikäryhmätarkastukset toteutetaan pääosin kerran vuodessa ja myös muut sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut alle 7-vuotiaille ovat satunnaisempia. Varhaiskasvatus edistää muun muassa lapsen kielitaidon kehittymistä ja tukee oppimisen edellytyksiä, mitkä vahvistavat lapsen kotoutumista ja osallisuutta. Koska alle 7-vuotiaan lapsen kotoutumispalvelut painottuvat lähes kokonaan kunnan vastuulle, kunnan osuus nykyisestä laskennallisesta korvauksesta olisi 95 prosenttia ($6\,845 \text{ euroa} \times 0,95 = 6\,502,75 \text{ euroa}$ eli noin 6 503 euroa) ja hyvinvointialueen 5 prosenttia ($6\,845 \text{ euroa} \times 0,05 = 342,25 \text{ euroa}$ eli noin 342 euroa).

Kouluikäisille 7–17-vuotiaille lapsille keskeisimmät kotoutumista edistävät palvelut liittyvät koulutukseen. Perusopetuksen, toisen asteen koulutuksen ja muun koulutuksen lisäksi kouluikäisten lasten kotoutumista voidaan edistää kunnan kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan palveluilla sekä nuorisotyöllä. Perusopetus ja muu koulutus vahvistavat lasten kielitaitoa sekä opettaa yhteiskunnassa toimimisessa tarpeellisia tietoja ja taitoja sekä lisää osallisuutta ja yhdenvertaisuutta. Erityisesti panostaminen tukeen siirtymävaiheissa koulutusasteelta toiselle sekä kodin ja koulun yhteistyöhön tukee lasten ja nuorten kotoutumista ja polkua jatkokoulutukseen ja työelämään. Myös hyvien väestösuhteiden edistäminen sekä syrjinnän ja rasismien ehkäisy olisivat tärkeitä toimia kouluikäisten keskuudessa kotoutumisen edistämiseksi. Hyvinvointialueet vastaavat oppilashuollosta, lastensuojelusta sekä muista sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista lapsille, nuorille ja lapsiperheille. Kunnan vastuu 7–17-vuotiaiden osalta olisi laajempi kuin hyvinvointialueen, mutta hyvinvointialueella olisi kuitenkin myös merkittävää vastuuta omien palveluidensa osalta.

Täysi-ikäisille keskeisimpiä kotoutumista edistäviä palveluita ovat osaamisen kehittämisen ja työllistymisen edistämisen palvelut. Kunnan palveluista myös asuminen, kulttuuri-, liikunta- ja vapaa-ajan palvelut tukevat kotoutumista. Myös hyvien väestösuhteiden edistäminen sekä syrjinnän ja rasismien ehkäisy olisivat tärkeitä toimia arjen kohtaamisissa, koulutuksessa ja työelämässä kotoutumisen edistämiseksi. Hyvinvointialueet vastaavat alueellaan sosiaali- ja terveydenhuollon palveluista myös maahanmuuttajille. Kunnalla olisi vastuu alkukartoituksen sekä kotoutumissuunnitelman laatimisesta muulle kuin työnhakijalle, jonka vastaavat palvelut järjestetään TE-palveluiden toimesta. Jatkossa hyvinvointialue voisi osallistua kunnan pyynnöstä myös alkukartoituksen ja kotoutumissuunnitelman laatimiseen silloin kuin maahanmuuttajan kotoutumisen edistäminen edellyttää kunnan sekä hyvinvointialueen järjestämistä vastuulla kuuluvien 6 §:ssä tarkoitettujen palvelujen yhteensovittamista. Kuntien vastuu 18 vuotta täyttäneiden osalta olisi laajempi kuin hyvinvointialueiden, mutta myös hyvinvointialueilla olisi merkittävää vastuuta omien palveluidensa osalta. Etenkin monilla aikuisilla voi taustansa vuoksi olla erilaisia sosiaali- ja terveydenhuollon palvelutarpeita. Kunnan osuu-

deksi nykyisestä 7 vuotta täyttäneiden osalta maksettavasta laskennallisesta korvauksesta esitetään 85 prosenttia ($2\,300 \text{ euroa} \times 0,85 = 1\,955 \text{ euroa}$) ja hyvinvointialueen 15 prosenttia ($2\,300 \text{ euroa} \times 0,15 = 345 \text{ euroa}$).

Laskennallisen korvauksen käytöstä kunnissa on hyvin vähän tietoa, joten laskennallisen korvauksen jakosuhte-esitys perustuu arvioon laskennallisen korvauksen käytöstä kotoutumisen edistämiseksi kunnassa sekä Suomen Kuntaliiton, kuntien ja hyvinvointialueiden kanssa käytyihin keskusteluihin. Esitys perustuu myös kuntien ja hyvinvointialueiden kotoutumislain mukaisten tehtäväkokonaisuuksien arviointiin sekä siihen, että hyvinvointialueilla on pääasiallinen valtion rahoitus, jonka myötä hyvinvointialueelle syntyneet kustannukset tullaan kattamaan valtion rahoituksella. Koska jakosuhte on useiden tekijöiden ja näkemysten pohjalta tehty arvio, tullaan rahoituksen kokonaisuutta arvioimaan myöhemmin uudelleen. Kunnilta hyvinvointialueelle siirtyy sosiaali- ja terveydenhuollon palveluiden järjestämisvastuu, mutta kotoutumisen edistämisen vastuu jää sosiaali- ja terveydenhuollon uudistuksen jälkeenkkin kunnan vastuulle.

Laskennallista korvausta maksetaan kahdesta ikäkategoriasta: alle 7-vuotiaat ja 7 vuotta täyttäneet. Seitsemän vuotta täyttäneiden kategoriassa kotoutumista edistävät palvelut ovat osittain erilaisia alle 18-vuotiaiden ja 18 vuotta täyttäneiden osalta. Jako on suuntaa antava ja kunnat voivat käyttää sille osoitettua rahoitusta päättämällään tavalla.

Alle 7-vuotiaat	%
Kunta: Varhaiskasvatus, esiopetus, kulttuuri-, kirjasto- ja liikuntapalvelut	95
Hyvinvointialue: SOTE:n lapsiperhepalvelut	5
7–17-vuotiaat	%
Kunta: Perusopetus, lukiokoulutus, ammatillinen koulutus	50
Kunta: Kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelut, hyvät väestösuhteet ja osallisuus, rasismien ehkäisy	35
Hyvinvointialue: SOTE:n lapsiperhepalvelut, oppilashuolto, ilman huoltajaa maassa olevat lapset ja nuoret	15
18 vuotta täyttäneet	%
Kunta: Kotoutumissuunnitelma, alkuvaiheen yksilöllinen ohjaus, yhteensovittaminen ym.	40
Kunta: Kulttuuri-, kirjasto-, liikunta- ja nuorisopalvelut, hyvät väestösuhteet ja osallisuus, rasismien ehkäisy	15
Kunta: Elinkeino- ja työllisyyspalvelut	15
Kunta: Ammatillinen koulutus, vapaa sivistystyö	10
Kunta: Asuminen	5
Hyvinvointialue: SOTE-palvelut	15

Ahvenanmaalla ei ole hyvinvointialueita, joten Ahvenanmaan maakunnan kunnille laskennallinen korvaus maksettaisiin vain 45 §:n nojalla. Korvauksen maksettaisiin saman suuruisena kuin nykyisinkin.

Helsingin kaupungille maksettaisiin erikseen sekä 45 §:n että 45 a §:n mukainen laskennallinen korvaus, jotta Helsingin kaupunki voi eriyttää taloudenpidossa muun toiminnan sosiaali- ja terveydenhuollon sekä pelastustoimen rahoituksesta.

Laskennallinen korvaus voitaisiin maksaa kuntien lisäksi myös hyvinvointialueelle ja Helsingin kaupungille ilman erillistä hakemusta siten kuin kotoutumislaisissa säädettäisiin.

Lisäksi valtioneuvoston asetuksen nimikettä ehdotetaan muutettavan, jotta nimike vastaisi asetuksen laajentunutta sisältöä. Uusi ehdotettu nimike olisi valtioneuvoston asetus kotoutumisen edistämiseen liittyvien kunnan ja hyvinvointialueen kustannusten korvaamisesta valtion varoista.

3 Ehdotuksen vaikutukset

Valtioneuvoston asetuksessa säädettäisiin siitä, miten kotoutumislain 45 ja 45 a §:n nojalla maksettava laskennallinen korvaus jakautuisi kuntien ja hyvinvointialueiden välillä sekä Helsingin kaupungille ja Ahvenanmaan maakunnan kunnille. Asetusmuutoksen myötä myös hyvinvointialueet saisivat laskennallisia korvauksia kotoutumislain nojalla. Korvausten mahdollistaminen edesauttaa kuntia ja hyvinvointialueita toteuttamaan niiden lakisääteiset kotoutumista edistävät tehtävät.

Laskennallinen korvaus voitaisiin maksaa hyvinvointialueelle ilman erillistä hakemusta ja laskennallinen korvaus maksetaan automaattisesti. Esitys ei aiheuta lisäresurssitarpeita hyvinvointialueille tai muillekaan viranomaisille. Laskennallisen korvauksen maksatukseen liittyvä järjestelmäkehitys vaikuttaa tilapäisesti elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä työ- ja elinkeinotoimistojen kehittämisen- ja hallintokeskuksen ja Maahanmuuttoviraston tehtäviin vuoden 2022 aikana.

Esityksellä ei arvioida olevan vaikutusta julkisen talouden määrärahan yleistason, sillä määrärahan taso ei uudistuksen myötä muutu, vaan määräraha jakautuu sekä kunnille että hyvinvointialueille korvattaviin eri kustannuksiin. Korvausten maksatukseen liittyvät järjestelmien kehittämiskustannukset toteutetaan hankerahoituksella eikä niillä ole vaikutusta valtiontalouteen.

4 Asian valmistelu

Asetusehdotus on valmisteltu virkatyönä työ- ja elinkeinoministeriössä. Ehdotuksesta pyydettiin lausuntoja ajalla 19.9.–31.10.2022. Lausunnon antoi 41 tahoa. Esitysluonnoksesta lausuiivat seuraavat tahot: maa- ja metsätalousministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, puolustusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, valtioneuvoston kanslia, valtiovarainministeriö, Ahvenanmaan maakunnan hallitus Ålands landskapsregering, KEHA-keskus, Satakunnan ja Varsinais-Suomen ELY-keskukset, Etelä-Karjalan, Kanta-Hämeen, Keski-Suomen, Länsi-Uudenmaan, Pirkanmaan, Satakunnan sekä Vantaan ja Keravan hyvinvointialueet, Suomen Kuntaliitto sekä Heinolan, Helsingin, Hyvinkään, Hämeenlinnan, Joensuun, Jyväskylän, Karkkilan, Kuopion, Lahden, Lieksan, Lohjan, Orimattilan, Porin, Pudasjärven, Rauman, Seinäjoen, Tampereen, Turun kaupungit sekä Hollolan, Isojoen, Mustasaaren ja Tuusulan kunnat. Osa kuntien lausunnoista oli yhteislausuntoja.

Lähtökohtaisesti lausunnoissa pidettiin perusteltuna maksaa laskennallisia korvauksia sekä kunnille että hyvinvointialueille. Lausunnoissa mielipiteitä jakoi kuitenkin esitetty

laskennallisen korvauksen jakautuminen kuntien ja hyvinvointialueiden välille. Osassa erityisesti kuntien antamia lausuntoja tuotiin esiin kuntien suurempi rooli kotoutumisessa ja pidettiin esitettyä jakoa kannatettavana siltä osin, että kunnalla on myös suurempi osuus laskennallisesta korvauksesta. Osassa erityisesti kuntien lausuntoja katsottiin kuitenkin, että kunnan osuuden tulisi olla vielä isompi tai ettei hyvinvointialueiden saamien korvausten tulisi pienentää kunnan osuuksia. Sosiaali- ja terveysministeriön sekä hyvinvointialueiden lausunnoissa sen sijaan pidettiin hyvinvointialueen osuutta laskennallisesta korvauksesta liian pienenä. Osassa lausuntoja kysyttiin, miten esitettyihin jakosuhteisiin on ministeriön valmistelussa päädytty ja pyydettiin tarkempia laskelmia siitä. Lisäksi muutamissa lausunnoissa ehdotettiin, että laskennallisten korvausten jakautumista tarkasteltaisiin uudelleen myöhemmin. Lausuntojen pohjalta esityksen perusteluja on täydennetty. Kotoutumisen edistämiseen liittyvän rahoituksen jakautumista ja tasoa arvioidaan kotoutumislain lakiuudistusten myötä.

Osassa lausuntoja esitettiin myös, että laskennallisten kustannusten tasoa olisi tarpeen uudelleenarvioida ja korottaa. Laskennallisen korvauksen maksamista kunnan lisäksi hyvinvointialueelle esitettiin hallituksen esityksellä eduskunnalle laeiksi työllistymistä edistävästä monialaisesta yhteispalvelusta annetun lain, kotoutumisen edistämisestä annetun lain sekä työllisyyden edistämisen kuntakokeilusta annetun lain muuttamisesta (HE 84/2022 vp – EV 129/2022 vp). Kyseinen esitys ei sisältänyt esityksiä lisärahoituksesta. Nyt valmisteltavana olevalla asetuksella ei täten voida tehdä ratkaisuja, joilla olisi vaikutusta valtion rahoituksen tasoon.

Lisäksi osassa lausuntoja tuotiin esiin myös näkemyksiä, jotka eivät liittyneet valmisteltavana olevaan asetusluonnokseen.

Lausuntoyhteenveto on saatavilla julkisessa palvelussa osoitteessa <https://valtioneuvosto.fi/hankkeet> tunnisteella TEM075:00/2022.

5 Voimaantulo

Ehdotetaan, että asetus tulee voimaan 1.1.2023.